



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3499 від 18.05.2020
Народні депутати України
Я. Железняк, О. Совгіря та інші

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про інтерпеляцію»

У Головному управлінні розглянутий поданий законопроект, метою якого, як це зазначено у пояснювальній записці до нього, є «забезпечення здійснення Верховною Радою України контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України шляхом встановлення права народних депутатів України ініціювати проведення обов'язкових слухань з питань діяльності окремого члена Кабінету Міністрів України та вирішення питання про задовільність його роботи» (п. 2 пояснювальної записки), а основним завданням законопроекту є забезпечення конституційного права Верховної Ради України здійснювати контроль за реалізацією внутрішньої і зовнішньої політики Кабінетом Міністрів України, а також встановлення норм, які забезпечують створення чітких організаційно-правових рамок взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні (п. 2 пояснювальної записки).

Для досягнення вказаної мети у проекті пропонується визначити правові основи та принципи інтерпеляції; гарантії діяльності народних депутатів України у зв'язку із прийняттям рішення про підписання депутатської вимоги; підстави застосування інституту інтерпеляції, процедуру її здійснення, а також наслідки її застосування. Крім того, у Розділі III «Прикінцеві положення» законопроекту передбачається внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент) законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про комітети Верховної Ради України», необхідність яких обумовлюється прийняттям цього проекту.

Прогнозується, що схвалення законопроекту сприятиме «усуненню наявних у сучасному законодавстві України прогалин в частині здійснення Верховною Радою України парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України» (п. 7 пояснювальної записки).

Головне управління, проаналізувавши законопроект, вважає за необхідне зазначити наступне.

1. Новели проекту стосуються сфери парламентського контролю, питання здійснення якого на сьогодні регламентуються низкою законодавчих актів, зокрема, Конституцією України, законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Рахункову палату», «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», Регламентом.

Пропоновані у проекті новели по суті мають процедурний характер, адже *передбачають нові процесуальні права* народних депутатів України щодо участі у механізмах контролю за діяльністю окремих членів Уряду та порядок їх реалізації. Однак порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначення законодавчої процедури, процедури розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради регулюються нормами Регламенту (ч. 2 ст. 1 Регламенту). Тому процедурні питання щодо звільнення парламентом окремих членів Кабінету Міністрів України більш коректно було б вирішувати шляхом внесення необхідних для цього змін до Регламенту та до інших законів, які стосуються, зокрема, статусу Уряду та його окремих членів, а не шляхом прийняття окремого закону.

2. Головне управління виходить з того, що чинне законодавство України на сьогодні дозволяє навіть одному народному депутату України ініціювати процедуру звільнення окремого члена Кабінету Міністрів України. Правила реалізації цього права та процедура розгляду у парламенті відповідного питання чинними нормами законодавства у даний час не визначені і тому ідея доповнення такими правилами регламентних норм в принципі є раціональною.

Водночас у законопроекті передбачається дещо складна процедура вирішення відповідних питань, яка включає ініціювання процедури інтерпеляції шляхом збору підписів не менше 45 депутатів; обміну попередніми відповідями з урядовцями; проведення обов'язкових, за певними правилами, слухань з питань діяльності окремого члена Кабінету Міністрів України; прийняття окремого рішення про незадовільність його роботи з наступним новим рішенням про звільнення.

3. Міжнародна практика парламентського контролю засвідчує, що серед поширених форм депутатського контролю (запит, звернення, запитання, інтерпеляція, дні уряду, парламентські слідчі комісії) найефективнішою є інтерпеляція. Інтерпеляція розуміється як *сформульована визначеною кількістю членів парламенту (а в деяких державах – окремим депутатом) і подана в письмовій формі вимога до глави уряду, іншого члена уряду чи уряду в цілому дати пояснення на пленарному засіданні з приводу конкретних діянь уряду або загальних питань урядової політики*¹. Інтерпеляція є ефективним

¹ Конституційний контур парламенту : Посібник для народних депутатів України / В. М. Шаповал. Київ: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. 118 с. С. 79.

інструментом парламентського контролю в багатьох країнах Європи: Німеччині, Франції, Іспанії, Італії, Нідерландах, Бельгії, Швеції, Данії, Норвегії, Чехії, Румунії.

У проекті, очевидно, зроблено спробу використати позитивний зарубіжний досвід та рекомендації міжнародних організацій шляхом інкорпорування інституту інтерпеляції в чинне законодавство України.

Однак сам термін «інтерпеляція» у законопроекті має інший зміст, аніж в європейському конституційному праві. Адже на відміну від наведеного вище визначення інтерпеляція в проекті (п. 1 ч. 1 ст. 2) визначається не як письмова вимога, а як «ініціативне проведення обов'язкового розгляду Верховною Радою України питання про діяльність окремого члена Кабінету Міністрів України з вимогою дати пояснення стосовно питань, які належать до його повноважень, та вирішення питання про задовільність його роботи». З огляду на це виникає необхідність у запровадженні ще одного терміну, і у підсумку те, що в інших країнах нині називається «інтерпеляцією», у законопроекті пропонується іменувати «депутатська вимога про інтерпеляцію» (згідно з п. 3 ч. 1 ст. 2 – це «письмова вимога народних депутатів України або комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України щодо призначення інтерпеляції з підстав, передбачених цим Законом»).

4. У проекті пропонується покласти на Голову Верховної Ради України низку процесуальних повноважень щодо здійснення інтерпеляції.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 законопроекту народні депутати *звертаються із депутатською вимогою до Голови Верховної Ради України*, а не до парламенту. На Главу парламенту у проекті покладається організація роботи Верховної Ради України щодо здійснення інтерпеляції, що включає в себе, серед іншого, призначення дати і часу здійснення інтерпеляції (ч. ч. 4, 5 ст. 7, ст. 9 проекту).

Крім того, Голова Верховної Ради України має здійснювати *розгляд на відповідність Закону України «Про інтерпеляцію» депутатської вимоги про інтерпеляцію та призначення її розгляду або відмовляти у здійсненні інтерпеляції* (ст. 10 законопроекту, ч. 2 нової ст. 232-1 Регламенту), надсилати депутатську вимогу про інтерпеляцію визначеному нею окремому членові Кабінету Міністрів України із зазначенням про обов'язкову присутність такого міністра, а копію Прем'єр-міністрові України із запрошенням його на розгляд (ч. 3 ст. 232-1 Регламенту), надавати копії депутатської вимоги (у разі ініціювання інтерпеляції щонайменше сорока п'ятьма народними депутатами) комітету, до предмета відання якого належить сфера діяльності відповідного члена Кабінету Міністрів України (ч. 5) та ін.

По суті в проекті пропонується наділити Голову Верховної Ради України в межах однієї ексклюзивної парламентської процедури одноосібними повноваженнями, які здійснюються за його власним волевиявленням, без розгляду та голосування відповідних питань парламентом, та мають замінювати звичайні регламентні рішення/дії парламенту та його органів.

Такий підхід, на наш погляд, суперечить принципу колегіальності в діяльності парламенту та не впливає зі змісту конституційних повноважень Голови Верховної Ради організувати роботу Верховної Ради України та координувати діяльність її органів (п. 2 ч. 2 ст. 88 Конституції України).

5. Положення проекту мають змістовні та редакційні недоліки, які потребують виправлення.

5.1. Положення ст. 5 проекту, в якій зазначено, що «забороняється переслідування народних депутатів України і членів їх сімей за підписання депутатської вимоги та за викладення фактів у ній. Жодний народний депутат України не може бути примушений до підписання депутатської вимоги», є декларативними і не несуть реального змістовного навантаження. Адже механізмів реального захисту депутатів і членів їх сімей в разі вчинення щодо них відповідних дій в проекті не передбачено.

5.2. Дискусійною є ідея визначення для інтерпеляції спеціальних «підстав» (ст. 6 проекту). Адже відповідальність Уряду та окремих міністрів перед парламентом, який призначає їх на посаду, є не лише юридичною, а й політичною, причому політичний складник у даному разі є більш вагомим. Уряд і його окремі члени мають користуватись довірою і підтримкою парламенту. Якщо ж довіра і підтримка відсутня, то виглядає невиправданим пов'язування розгляду питання про перебування особи на посаді з наявністю тих чи інших формальних підстав для цього.

5.3. Передбачені у ч. 2 ст. 7 законопроекту структура та зміст «депутатської вимоги» не є достатньо чіткими та зрозумілими. Зокрема, назва цього документу не відповідає тому змісту, який описаний у ч. 2 ст. 7. Адже документ називається «депутатська вимога про інтерпеляцію», однак в переліку елементів, які обов'язково має містити цей документ, відсутній припис те, що в тексті документу має бути сформульована *вимога про проведення процедури* інтерпеляції щодо відповідного члена Кабінету Міністрів України.

5.4. У ч. 2 ст. 11 законопроекту пропонується передбачити, що у разі неприйняття постанови Верховної Ради України про визнання роботи окремого члена Кабінету Міністрів України незадовільною його робота вважається задовільною. Запропонована новела є сумнівною, оскільки в ній по суті пропонується вважати юридичним фактом подію, якої насправді не сталося.

5.5. У положеннях ч. 5 ст. 11 проекту передбачено, що у разі прийняття постанови Верховної Ради України про визнання роботи Міністра закордонних справ України або Міністра оборони України незадовільною, *Верховна Рада України рекомендує Президентові України* внести подання про звільнення відповідного міністра України.

Натомість в проекті не передбачено будь-яких правових наслідків відмови Президента України від внесення до Верховної Ради України подання про звільнення Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України. Виходячи із наведеного, можна дійти висновку, що процедура

інтерпеляції у запропонованому в проекті варіанті стосуватиметься лише тих членів Кабінету Міністрів України, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України. Тим самим члени Уряду ставляться у нерівне правове становище з точки зору можливостей парламентського контролю за їх діяльністю.

5.6. Проект не містить припису про доповнення ч. 1 ст. 1 Регламенту згадкою про Закон України «Про інтерпеляцію», хоча цей Закон в разі його прийняття також буде визначати певні аспекти порядку роботи Верховної Ради України та її посадових осіб (зокрема, народного депутата України та Голови Верховної Ради України).

5.7. Стосовно приписів ч. 2 нової ст. 232-1 Регламенту, де передбачено, що у разі призначення інтерпеляції це питання включається до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування, варто звернути увагу, що в положеннях проекту не міститься змін до ч. 4 ст. 20 Регламенту, де міститься перелік питань, які включаються до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування.

5.8. Процедура інтерпеляції, передбачена новелами проекту, містить окремі прогалини, що матиме негативні наслідки у разі їх практичної реалізації. Наприклад, незрозуміло, до відома якого саме парламентського комітету відноситься питання ініціювання процедури інтерпеляції, якщо адресатом інтерпеляції буде Перший віце-прем'єр-міністр України, міністр Кабінету Міністрів України (п. 2 ч. 1 ст. 2 проекту).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мірошніченко, О. Карпенко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA10400000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/65008 від 02.06.2020



96840